

국제자유도시정책에 대한 비판적 고찰

양 영 철*

目 次

- I. 세계화의 변수와 국제자유도시
- II. 국제자유도시정책과 기존정책과의 비교
 1. 국제자유도시정책과 그 내용
 2. 기존 제주지역개발정책의 개요
 3. 기존정책과 국제자유도시 정책과의 비교
- III. 국제자유도시 정책결과의 예- 하와이
- IV. 국제자유도시의 전제에 대한 비판
 1. 예상 효과의 반감
 2. 지방정부의 지역 통제력 약화
 3. 외부인에 의한 지방정치 통제
 4. 자연환경의 급속한 파괴
 5. 일차산업의 침체와 몰락
 6. 지역주민의 위상과 정체성의 급락
 7. 기존 기업의 경쟁력 약화와 퇴출
- V. 국제자유도시에 대한 대안의 고찰

I. 세계화의 변수와 국제자유도시

모두다 세계화의 진행은 실천여부와 관계없이 어쩔 수 없는 것으로 받아들이고 있다. 세계화의 진행은 자연히 우리의 환경을 변화시키고 우리들로 하여금 변화를 강요하기도 한다. 지역개발도 마찬가지다. 지역개발정책에 정부와 지방자치단체는 세계화를 중요변수로 투입하기 시작하였다.(Donald F. Kettl, Ankie Hoogvlt, pp.114-131.) 지역개발담당자들인 공무원들이 영어를 배우기 시작했고, 또한 외국연수, 상품전, 홍보, 견학, 자매결연 등 각종의 명목하에 외국을 쉽게 다녀오는 실정에 이르렀다. 이렇게 막대한 예산을 투자하면서 공

* 濟州大學校 行政學科 教授

무원들의 외국견학은 납세자들에게는 많은 불만임에도 불구하고 세계화의 구호가 난무한 주변여건 때문에 당연시하는 지경에 와 있다.

그러나 자치단체장을 비롯한 공무원들은 이처럼의 주마간산식 외국 알기를 마치 외국에 대한 전문가인양 정책과정에 역할수행을 하고 있는 예가 허다하다. 외환관리는 가장 전문가의 영역인데도 불구하고 자치단체들이 서로가 외환차입의 경쟁에 들어 선지 이미 오래다. 외환관리보다 더욱 전문가 영역인 외국인 자본가 유치는 이제 자치단체들의 구호처럼 일상화되었다. 무조건 외국자본을 유치해 놓고 보자는 발상이 지역개발의 미래에 커다란 장애요인이 될 것이라는 사실은 명약관화한데도 달려가 지역개발에 있어서 엔젤로 생각하고 있는 현상은 더욱더 고착화되어 가고 있다. 달려만이 우리. 제주도를 살릴 수 있다는 단선적 사고가 지역개발 정책과정에 전체로 자리 매김되고 있는 것이다. '달려만 온다면'이라는 가정 하에 정부와 지방자치단체는 이에 필요한 제도를 양산하고 있다. 외국자본을 유치하기 위해서 지방자치단체는 자본주의의 근간인 재산소유권도 제약하겠다는 태세다. 이제 정부나 지방자치단체에게는 내생적 개발은 가장 진부한 용어로 인식되고 있다. "Growth is progress, progress is good"(Ira Rohter, p.5)이라는 성장 만능론에 여전히 빠져 나오지 못하고 있다. 저성장은 곧 정치가와 행정책임자에게는 무능이라는 등식과 같이 인식하는 외풍 정책적 사고가 여전히 지역정책과정을 지배하고 있는 것이다. 그러다 보니 결국 장소의 변형에만 집착할 뿐 지역주민들의 지위와 삶의 질에는 관심 밖이거나 구호로 끝났었다. 지역정책과정을 지배하는 것 중 또 하나는 장소의 변형이 곧 지역주민의 삶의 질 향상이라는 또 다른 집착증에 머물러 있다는 것이다. 어쩌면 후자의 사고가 지역정책의 방향을 결정짓는데 중요한 전제가 되고 있는 것일지도 모른다.

결국 이러한 사고들이 결국 국제자유도시건설이라는 정책을 결정한 것이다. 규모가 큰 달려가 들어오기만 한다면 제주도의 변형은 보장된 것이라고 보는 사고가 이제 국제자유도시라는 너무나 무모한 정책을 만들고 있는 것이다. 세계화가 어떠한 덫을 갖고 있는지에 대한 분석은 아예 생각도 하지 않은 채 성장의 덫에 걸려 있는 것이다. 세계의 추세는 메가 관광개발(mega-tourism)에서 환경지향적, 지식 중심적, 소규모적 개발로 움직이는데 지방정부는 이를 철저히 부인한다. 환경과 문화보다 돈이 중요하여 지역적 정서보다 국제자본을 위해 도박이라는 가장 최악의 지역개발 정책을 선호하는 중앙정부와 지방정부의 인식은 커다란 문제점이라고 할 수밖에 없다.(Yang, 1999) 그렇다고 지방정부는 힘이 있어 이렇게 자신있게 외치고 있는가? 결코 아니다. 세계화에 대한 경험과 능력이 현재로서는 없다고 해도 크게 비하하는 의미는 아니다. 왜냐하면 실제로 자치를 해 본지 이제 5년도 채 안되기 때문이다. 즉, 아직도 지방자치라고 하지만 재정·인력·조직 면에서 자치의 기능을 수행하기에는 모자라는 점이 너무나 많은 것이다. 최근에는 부채까지 감당할 수 없을 만큼 재정상태가 최악이다. 이렇게 자치에도 자신이 없는 지방정부가 세계화를 이끌어 가겠다는 것과 중앙정부차원에서조차 하지 못할 대단위 사업인 국제자유도시를 하겠다는 것은

지나친 과욕이라고 하지 않을 수 없다.

아직은 국제자유도시에 대한 윤곽이 완전히 발표된 것이 없기 때문에 본 논고는 초고 수준에서 논의하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 지금까지 제주도에 발표된 국제자유도시에 관한 문서와 해당 공무원들의 인터뷰 기사, 각종 통계를 중심으로 현재 국제자유도시의 진행과정을 검토하고자 한다. 이러한 분석 후에 지금까지의 제주도개발과정과 비교했을 때 국제자유도시의 의미는 무엇이며, 국제자유도시실시 타당성의 허와 실을 타국, 특히 하와이와 비교하면서 살펴 본 후에 대안을 제시하고자 한다.

II. 국제자유도시정책과 기존정책과의 비교

1. 국제자유도시정책과 그 내용

국제자유도시를 주도적으로 추진하고 있는 도의 정책담당자에게 물어 보면, 국제자유도시에 대해서는 그 누구도 확실하게 아는 이가 없다고 한다. 왜냐하면, 아직 용역이 끝나지 않았기 때문이라는 것이다. 사실상 현재 용역도 들어가지 않은 상태이기 때문에 전혀 밑그림이 그려 있지 않았다고 볼 수 있다. 따라서, 도민과 심지어 도의회 의원을 비롯한 정책담당자들도 국제자유도시에 대해서 전혀 알 수 없다고 말하는 것이 정답일 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고, 현재 도와 중앙정부는 부지부식간에 국제자유도시의 frame work은 이미 갖추어진 것으로 보고 정책을 추진하고 있다. 다음의 추진과정을 보면, 전혀 밑그림이 없는 백지상태에서 도민들에게 설문조사를 하였으며, 공청회 형식인 세미나도 개최를 하였다고 적고 있다. 그리고 국제자유도시에 알맞은 예산을 반영하겠다고 중앙정부와 예산 절충한다고 애를 쓰고 있는 지방정부를 우리는 눈앞에서 보고 있다. 이미 내부의 방침은 중앙정부와 지방정부간에 정해지지 않은 이상 이렇게 신속하게 움직이는 것이 의심스럽지만 내부를 접근하기가 어려운 입장에선 단지 추측만 할 따름이다. 심지어 국제자유도시의 용역에 대한 과업지시서를 검토하고 국제자유도시의 용역을 검토하기 위하여 최근 발족한 국제자유도시 실무위원회 위원들까지도 국제자유도시의 개념이 무엇이나고 의의를 제기하고 있는 실정이다. 이렇게 개념조차 정립이 되지 않은 상태에서 정부와 제주도는 국제자유도시에 대한 타당성용역과 기본계획용역을 동시에 발주하려 하고 있어 여러 곳에서 의의를 제기하고 있다. 그러나 관련 공무원은 “국제자유도시나 케이블카 경우 실체가 없는 상황에서 공론화하는 것은 별 의미가 없기 때문에 타당성 조사와 기본계획용역을 동시에 추진하고 있다.”고 밝혀 제주도 스스로 국제자유도시의 개념부재가 사실임을 입증하고 있는 것이다.(제민일보, 1999. 7. 26. 5면) 과연 정부와 지방자치단체가 주장하는 국제자유도시의 밑그림은 무엇일까. 1999년 3월15일 제주도지사가 청와대에서 김대중대통령에게

보고한 내용을 중심으로 살펴보자. 그 당시에 배석은 정치와 경제참모인 정무와 경제수석이 하였다. (제주도 국제자유도시 기본 구상- <新千年>을 여는 '희망의 섬' 제주도, 1999.

3. 15. 제주도)

1) 제 목

- 제주도 국제자유도시 기본 구상 -

2) 추진경위

- '98. 9. 25대통령 순방시 건의
- '98. 10. 26 - 21 국제자유도시 지정 도민여론 조사, 73.4%
- '98. 10. 19 : 국제자유도시 기획단 구성 (실무팀 12명, 자문팀 16명, 국제정치, 경제학자, 국제변호사, 전문가 등)
- '98. 10. 20 - 12. 30 : 기본구상(안)마련
- '99. 1. 22 : '국제자유도시와 제주도' 학술세미나 개최(주최: 한국지방자치학회) 의견 제시
- '99. 2. 12. 전문가 초청 토론회(삼성경제연구소, 외교관, 관광학자 등)
- '99. 3. 5 - 3. 9 : 주한 EU 상공회의소, 미국상공회의소 회원 초청 토론회 개최
- '99. 3. 15 대통령에게 보고
- '99. 3. 30 국무회의 의결
- '99. 3. 31. 기획단 구성
- '99. 5. 기획단장 임명

3) 국제자유도시의 당위성

(1) 도민들의 요구 때문에 :

- 허니문 패러다이스의 이미지 탈피
- 국가차원의 지역발전 전략
- 기존 산업의 경쟁력 강화
- 정보/교통 인프라의 확충

이를 위해서 국제자유도시가 되어야 한다는 것이다.

제주도가 국제자유도시가 되면 제주도의 미래상

- 동북아의 최고의 four season resort
- 세계를 향한 open gateway
- 미래형 친 환경 clean restopia
- 한국경제의 예인선 제주 국제자유도시의 비전

- ◎ 세계 최대시장 동북아로 진입하는 핵심 관문도시
- ◎ 사람, 상품, 자본이 자유롭게 드나드는 개방형 도시
- ◎ 천혜의 자연과 쾌적한 주거환경을 겸비한 미래형 도시

(2) 왜 제주도라야 하는가 ?

- 잠자고 있는 보물섬을 개발의 전진기지로
- <섬> 지역으로 유사시 통제가 용이하고 특수한 법 적용 가능
- 공항, 항만, 도로, 통신 등 양호한 기본 sec 여건
- 천혜의 자연경관과 무공해, 청정성을 지닌 관광 hub로서의 잠재력
- 지리·경제적으로 동북아지역의 중심에 위치

4) 정책추진단계

제1단계 : 도입단계(2002년)

제도개선을 위한 관광자유도시의 조성

관광 - 외자유치를 통한 5백만평 내외의 대규모 리조트단지 개발 및 중국타운 건설

- 내국인 출입 카지노, 호텔, 대형쇼핑센터, 골프 등 다양한 관광시설의 확충

제2단계 : 성장·발전단계 (2006년)

비즈니스, 물류·교역의 자유경제 기능을 추가

제3단계 : 성숙·정착단계(2010)

금융을 포함한 복합형 친환경적 '국제자유도시' 완성

5) 제도개선 : 제주도 국제자유도시 개발 및 운영에 관한 특별법 제정

- 관세법
 - 전 품목에 대한 수입자유화, 무관세 등 무역장벽 철폐(국가전략, 치안물자, 향정신성 물자 제외)
- 외환관리법 등
 - 외환거래 완전 자유화, 국제인터넷 증권거래소 개설, 비밀예금구좌 허용(외국인)
 - 장기적으로 종합금융센터 건립
- 세법
 - 투자에 대한 법인세, 소득세, 영업세 감면, 외화 예금이자 원천과세 면제
- 출입국 관리법
 - 노비자 확대, 출입국 절차 간소화, 전문직종, 투자기업, 외국인력 장기체류 허용 및 고용제한 완화
- 관광진흥법
 - 도 전역이 관광특구로서 개발 재량권 확대, 다양한 위락 휴양시설 도입근거 규정 마련

- 지방자치법

역개념 적용- 자치경찰권강화, 출입국관리사무소, 세관 등 특별행정기관 감독권 인정

6) 국제자유도시의 파급효과

(1) 제주도민을 위하여

- 지역경제의 고도화, 고부가가치화 달성
- 교류증진에 따른 삶의 질 향상과 도민의식의 선진화
- 고급인력의 취업기회확대
- 연계 서비스의 균형적 발전

(2) 국가를 위하여

- 외화유치 및 고용창출
 - ◎ 건설 5개년간 외국인 직접투자 150억 달러 유치
 - ◎ 관광, 쇼핑, 임차료 등 연간 35억 달러 수입
 - ◎ 부가적 고용창출 25만명
- 해양화 시대의 전진기지 마련
- 초국적기업의 지역본부 유치로 국내기업의 세계경영 촉진

(3) 아시아를 위하여

- 동북아, 한반도의 평화 구축에 기여
- 국제기구 및 아시아/ 태평양 지역본부의 거점 제공
- 동북아 정보/ 물적 교류의 중심지 제공

이를 종합하면, 향후 제주도관광개발은 외국인 자본가들에 의해서 주도될 것이며 사업 규모도 대형이라는 점이다.

2. 기존 제주지역개발정책의 개요

제주도 개발은 50년대까지는 국가개발계획에서 거의 소외당하여 왔다. 제주도는 중앙정부로부터 개발에 따른 지원과 관심은 고사하고 착취와 무관심 지역으로 일관되어 왔다.

<표 1>에서 보는 바와 같이, 제주도는 60년대 초에 이르러야 비로소 중앙정부에 의해 관광개발을 중심으로 본격적인 지역개발이 시작되었다. 특히, 1972년도에는 대통령의 지시에 의해 청와대가 직접 <제주도관광종합개발계획>을 수립하여 국제수준의 관광지로 개발하려고 노력이 이루어 졌으며, 1994년도에는 제주도 개발특별법을 제정하여 제주도 지역개발을 법제화하여 다른 지역과 차별화하는 정책을 수행하였다.(양영철, 1999, pp.65-88)

<표 1> 제주도 지역개발정책과정

년도	계획명	주요전략	목 표	계획의 평가	계획기간
1963	자유항 선언	무사증(no visa)	재일 제주도민사업가들의 자본유치	재일제주도민 사업가들의 관심증대	
1964	제주도지역종합개발계획안 마련	관광개발중심 거점에 의한 개발전략	관광중심의 지역개발	집행되지 못함	1966-1996
1966	특정지역개발계획	사회간접자본시설에 대한 확대투자	관광산업중심의 지역개발	큰 성공을 거둠	1966-1996
1972	제주도관광종합개발계획	성장거점에 의한 개발	국제수준의 관광지로 개발	중문관광단지 등 많은 관광시설이 개발되었음	1973-1981
1982	제2차 국토종합개발계획	독립권역에 의한 특정지역으로 개발	관광산업을 비롯한 사회, 문화, 경제자원의 개발	계획한 규모보다도 적게 투자됨	1982-1991
1985	특정지역 제주도 종합개발계획	3개단지 13개지구의 성장거점에 의한 관광개발	국민관광을 기반으로 한 국제관광지로의 조성	본격적이고 체계적으로 개발이 되기 시작하였고 계획된 규모의 80%달성됨	1985-1991
1985	제1차제주도종합개발계획	균형적인 지역개발	관광산업과 다른산업과의 균형발전	균형적인 지역개발에 대한 움직임이 본격화됨	1985-1991
1994	제주도개발특별법	중앙정부의 지원에 의한 지방정부주도하의 개발	국제경쟁력있는 관광산업의 육성	현재 진행중임	1992-2001
1994	제2차제주도종합개발계획	농업과 환경이 조화를 이룬 관광산업개발	농업을 비롯한 1차산업과 관광산업의 동시 개발	약 8조3천을 투자할 예정임	1994-2001

앞에서 기술한 바와 같이 지금까지는 제주지역개발은 관광을 중심으로 한 개발로 일관되어 왔으며, 개발주체도 중앙정부와 도의 기업인들에 의해서 주도되었다는 것이 특징이다.

3. 기존정책과 국제자유도시 정책과의 비교

국제자유도시와 기존의 제주지역개발정책을 비교하면 다음과 같이 정책의 동이(同異)가 있다고 할 수 있다.

1) 같은 점

첫째, 동원형 모델이라는 점이다.

정책학에서는 누가 정책과정을 주도하느냐에 따라 정책모형을 분류한다. 정부가 아니라 국민이나 정부의외 단체가 주도를 하는 외부주도형(outsider initiative model), 외부주도형과 정반대로 정부내의 정책결정자들에 의하여 주도하는 동원형(mobilization model), 정부

내의 관료집단이나 정책결정자에게 쉽게 접근할 수 있는 외부집단에 의하여 주도되어 내부화 해버리는 내부접근형 또는 음모형(inside access model)이 있다.(정정길, 1989, pp.222-225) 지금까지 제주도 개발정책중 대부분이 정부 특히 지방정부보다 중앙정부가 주도하는 동원모형이었다. 이와 같은 동원모형은 정부의 힘이 강하고 민간부문의 이익집단이 취약한 후진국에서 많이 나타나는 모형이다. 특히 우리 나라와 같이 관존민비사상이 강하고 정치 권력이 집중된 사회에서 나타나게 된다.

국제자유도시도 정부가 주도를 하였고, 그 이후에 주민들에게 설명하는 형식을 취하고 있기 때문에 동원형이라 할 수 있다.

둘째, 정책의 목표와 수단이 단선형이라는 점이다.

관광개발이라는 단선적 품목만을 고집하고 있다. 정책과정에서 수단은 매우 중요하다. 특히, 개발의 정치·경제적 측면에서 보면 어떠한 수단에 의해 지역을 정하느냐에 따라 개발의 내용이 결정되는 중요한 변수인 것이다. 다시 말하면, 자본집약적인가 노동집약적인가, 전통중심인가 현대중심인가, 중앙정부와 지방정부중 누가 주도할 것인가 등에 따라서 개발의 결과가 누구에게 귀속되느냐가 결정되는 것이다.(R.P.Misra and M.Honjo(eds.) 1981, pp.8-11 Changing Perception of Development Problems (Hong Kong: Maruzen Asia Ltd, 1981, pp.11-28) 이러한 점에서 볼 때 국제자유도시는 자본집약적이며 3차 산업 중심이라는 점에서 단선적이라고 할 수 있다.

셋째, 지나치게 외부의존형이라는 점이다.

〈표 1〉에서 보는 바와 같이 제주도 개발은 지방정부나 지역주민인 내생세력에 의해서 수행되지 않았다. 대신, 외생세력인 중앙정부와 도외자본가에 의해서 이루어진 것이다. 국제자유도시도 지금까지 개발형태처럼 외생세력에 의하여 이루어질 것이다. 다만 지금까지의 개발주체와 다른점이라고 한다면 중앙정부와 도외자본가 대신 외국의 초국가자본가에 의해 이루어질 예정이라는 점이다.

넷째, 여전히 중앙정부가 주도를 하고 있다는 점이다.

국제자유도시의 정책과정의 전과정을 중앙정부가 주도하고 있다. 국제자유도시의 시발점도 대통령에 의해서 이루어졌으며 현재 기본계획의 수립의 전과정도 청와대 경제수석실과 건설교통부가 주도하고 있으며, 주관은 건설교통부 산하기관인 국토개발원이 맡고 있다. 지방정부는 단지 주민의 여론을 수렴하고 보조하는 역할에 머물고 있을 뿐이다. 이와 같이 중앙정부가 주도하는 이유는 제주도 자치단체의 능력에 의문을 가지고 있는 점도 있을 것이다. 그러나 근본적인 이유는 제주도를 국제자유도시로 건설하겠다는 가장 근본적인 이유는 국가의 외화벌이 창구로서의 역할을 주목적으로 하고 있기 때문이라 할 수 있다. 현재 우리 나라는 IMF의 어려운 환경 때문에 달러의 필요성이 그 어느 때보다 중요한 시기 때문에 국가가 제주도를 자유도시로 지정하여 달러의 유입을 확대하겠다는 것은 당연한 정책일지도 모른다. 그러나, 이러한 국가의 이익을 우선시 하는 지역개발이 지역주민들

의 삶의 질과는 거리가 멀거나 지역주민과 지역의 환경을 열악하게 한다면 그 정책은 문제있는 정책이라 하지 않을 수 없다. 특히, 그 정책이 국가의 편리성만을 고려한 채 시행된다면 그로 인한 문제점은 더욱 심각하다고 하지 않을 수 없다.

2) 다른 점

첫째, 원화가 아닌 달러중심이라는 점이다.

이미 여러 번 기술한 바와 같이 국제자유도시 개발은 국내자본가에 의존하는 것이 아니라 외국의 초국적 자본가의 달러에 의하여 개발하겠다는 것이다. 이러한 전제하에 제주도와 정부는 외국자본의 영입을 활성화하기 위하여 각종의 규제철폐와 동시에 혜택을 주고 있거나 주려하고 있다. 이러한 노력의 결과 외국의 많은 자본가들이 투자의향서를 제주도와 교환하고 있다. 최근까지 교환한 외국 자본가의 투자의향내용을 보면 <표 2>와 같다.

제주도에 따르면, 현재 외국인 직접투자유치 추진 현황은 총괄 8개사에 36억5천만불(약 4조)에 달하고 있다. 이를 세분하여 보면, 투자의향서를 접수한 회사는 4개사로서 금액으로는 16억5천만불이며, 국가별로 보면 모두 미국이다. 반면에, 투자합의가 이루어진 회사는 4개사로서 금액으로는 20억불이다. 국가로 보면, 미국은 하나도 없고 중국과 싱가포르, 프랑스와 이탈리아 4개국이다. 제주도와 정부는 총 외자를 170억불 유치하겠다는 계획이다. 철저하게 외자에 의한 제주도개발을 하겠다는 점이 특징이다.

<표 2>

□ 현재까지 본도에서 추진중인 외국인 직접투자유치 추진 현황은					
○ 총괄 : 8개사 36억5천만불					
○ 투자의향서 접수 - 4개사 16억5천만불					
구분	국가별	회사명	투자분야	투자규모(불)	일자
제주도	미국	Fultonex	메가리조트	5억	'98. 7.30
	미국	이태원 관광특구연합회	메가리조트	5천만	'98. 7.30
	미국	한미교육재단	메가리조트	1억	'98. 7.30
남제주군	미국	(주)고려월드리조트	관광단지	10억	'98.12.17
○ 투자합의-4개사 20억불					
구분	국가별	회사명	투자분야	투자규모(불)	일자
제주도	중국	삼자기업협조총회	메가리조트	12억	'98.12. 7
	싱가포르	SMB 그룹	해상호텔	4억	'99. 4. 7
남제주군	프랑스	ACCOR 그룹	송악산지구개발	3억	'99. 4. 8
	이탈리아	SATORI 그룹	송악산지구개발	1억	'99. 4. 15

자료: 제주도, 1999

둘째, 초대형 오락중심의 개발이라는 점이다.

〈표 2〉에서 보는 바와 같이 외자유치의 분야를 보면, 50%회사가 메가리조트에 투자를 하겠다고 하고 있다. 메가리조트의 중심적 내용은 오픈카지노 등 오락산업인 것이다. 상기의 투자의향서와 협정과는 달리 실제로 제주지역에 외자가 유치되거나 투자한 실적은 전무하다. 이와 같이 외자유치가 부진한 원인을 최근에 대통령이 초도순시시 오픈카지노 불가방침때문이라고 분석할 정도로 제주도 국제자유도시의 중심테마는 대형 오락중심이라는 점이 과거 제주도 개발형태와 다르다. 앞으로 도민들은 오픈카지노에 대한 반대를 할 것인데 반해, 제주도 당국은 오픈카지노를 계속 추진하려는 노력이 지속될 것이다. 이로 인한 갈등은 오픈카지노 신설을 불가능케 할 가능성이 크며, 이로 인하여 외자유치의 가능성은 점점 희박해 질 것이라 사료된다.

셋째, 과거와는 달리 정책환경이 IMF라는 점이다.

현재 우리 나라의 사정은 모든 것은 IMF로 통한다 해도 과언이 아니다. 김대중 정부에게 가장 큰 축복(the blessing)은 IMF라고 할 정도로 IMF라는 과거에 상상도 할 수 없었던 일도 할 수 있도록 해주는 마법의 지팡이인 것이다. IMF로 인하여 우리는 고통을 받는 반면에 투자하려는 외국 자본가에게는 달러의 강세와 원화의 절하, 부동산가격의 폭락, 각종 규제 해체, 지역주민의 저항 격감 등으로 투자의 호기를 맞았다고 볼 수 있다.

넷째, 과거와는 달리 중앙정부가 힘이 없다는 점이다.

정부의 보고서를 인용한 어느 신문기사에 의하면, 정부의 재정적자가 올해 말로 220조를 예상하고 있다. 재정적자가 정부예산의 3배나 된다. 여기에다 국민연금 등 각종 기금의 적자가 약 180조에 달한다고 한다. 앞으로 정부는 이 적자를 줄이는데 예산의 많은 부분을 이용해야 할 것이다. 지방자치로 인하여 정부가 각 지방자치단체를 통제하는 수단이 재정에 의한 방법뿐인데 재정적자에 허덕일 중앙정부는 분명히 힘이 없을 것이다. 이러한 중앙정부의 환경에 국가보다도 지역을 힘의 근원을 삼고있는 세계화로 인하여 중앙정부의 힘은 점점 떨어질 수밖에 없다. 따라서, 중앙정부를 가장 큰 후원자로 여겨왔던 지방정부는 정책방향을 선회해야 할 것이 명약관화하다. 이에 대한 단적인 예가 다음의 기사다.

“제주도가 정부 각 부처에 신청한 내년도 국고보조금이 대폭 삭감됐다. 이에 따라 도가 본격적으로 추진하고 있는 국제자유도시 건설이 추진 원년부터 차질을 빚을 것으로 우려되고 있다. 17일 제주도에 따르면 정부 각 부처는 도가 신청한 내년도 국고보조금 4631억원 중 37%인 1697억원을 삭감한 2934억원을 기획예산처에 신청했다는 것. 이같은 신청액은 올해 국고보조금 2545억원보다 15% 증가한 데 그친 것으로 앞으로 기획예산처 조정과정에서도 삭감될 가능성이 높아 내년도 사업예산 확보에 어려움이 따를 것으로 보인다. 특히 도가 국제자유도시 건설과 관련해 중점적으로 추진하고 있는 13개 사업 예산 가운데 상당 부분이 삭감된 것으로 나타났다.”(제주일보, 1999년 6월 18일자)

다섯째, 지방자치단체가 개발의 주도권을 상실했다는 점이다.

과거 지역개발정책을 보면, 지방자치단체는 적어도 중앙정부 다음에 서서 지역개발을 주도하여 왔다. 그러나 이번만은 전혀 다르다. 중앙정부가 초기부터 주도하고 있다. 용역비 15억도 중앙정부가 부담하고 있을 정도다. 정부는 이번만은 국제자유도시 용역단에 외국인 전문가를 60%이상을 참여시키겠다고 하고 있다. 기획단장도 중앙공무원이 임명되었으며, 기획단도 중앙정부인 건설교통부에 있다. 용역단에 도내 전문가도 일부 포함시키겠다고 하고 있지만, 결국 구색갖추기식일 것이다. 이미 구도는 잡혀 있기 때문에 제주의 여건을 이 용역에 반영하기는 쉽지 않을 것이라 예상된다.

여섯째, 개발의 수준을 외국인 눈높이에 맞춘다는 것이다.

과거의 제주지역개발과는 달리 이번의 국제자유도시는 수요자의 대상을 외국인으로 삼았다는 것이다. 달러벌이가 가장 큰 목적이기 때문에 당연한 현상이라 할 수 있다. 때문에 국제자유도시에 대한 용역도 외국회사에 맡길 예정이다.

(http://www.chejunews.co.kr/1999/03/1999__0331/main.html)

Ⅲ. 국제자유도시정책과 그 결과의 예 - 하와이

하와이 개발은 그 결과에 대한 평가에서는 논란이 많다. 많은 국가와 지역들은 하와이의 개발을 모델로 삼으려고 한다. 반면에 일부 국가와 지역, 그리고 학자들은 하와이의 개발이야말로 지역개발에 있어서 가장 실패한 사례로 생각하여 경계를 하기도 한다. 하와이 개발에 대한 평가가 이렇게 찬반양론이 첨예하게 대립되고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 양측은 하와이개발의 결과 장소만 번영하였지 지역주민들의 삶은 더욱 열악해졌다는 점에서는 공히 인정하고 있는 실정이다. 하와이 개발도 초창기에는 1차 산업인 파인애플과 사탕수수산업을 중심으로 개발되었다. 2차대전 이전까지는 두 달에 한번 관광객을 실은 배가 올 정도였다. 그러다가 1950년대 중반 미국의 Burns라는 사람이 만든 Mega-tourism plan에 의해 대규모 개발이 이루어지기 시작했다. 6·70년대 이후 일본을 비롯한 외국자본이 대량으로 유입되면서 대형사업위주로 지역개발을 하기 시작하였다. 국제자유도시라는 대형사업위주로 지역개발을 하려는 제주도입장에서 하와이의 현 주소와 개발의 결과를 살펴 대형사업위주의 지역경영이 주는 실제적인 피해를 미리 파악하는 것도 의미가 있다고 여겨 이를 간단하게 나열하였다. 특히 현재까지는 적어도 하와이는 카지노 하나 없을 정도로 자연과 인문환경을 철저하게 고려하면서 지역을 개발하는 곳인데도 불구하고 치유할 수 없는 많은 문제점이 속출하고 있음을 우리는 유념할 필요가 있다. 하와이 개발의 결과에 대하여 다음과 같은 대처대조표를 제시하는 학자도 있다.

이를 요약해서 말하면, 관광과 외국자본에 의한 하와이 개발은 주민이 아닌 장소의 번영으로 인하여 자본가들만 개발의 이익을 독점하였다. 반면에, 개발의 주체가 되어야 지역

주민들은 개발의 객체로 전락되어 있고, 고물가, 고주거비, 저임금 등으로 특징되는 삶의 환경으로 인하여 전보다 열악한 위치에 있다. 특히, 일본자본과 일본관광객에 지나치게 의존한 단선적 관광개발을 지속한 결과, 일본경제의 불황인 최근에는 하와이 지역경제가 역시 불황의 늪에 깊숙히 빠져드는 전형적인 외부의존형 지역개발모습을 보이고 있다.(Ira Rohter, 1999, p.51)

〈표 3〉 하와이 개발의 대차대조표

구 분	이 익	손 해
경제적인 측 면	하와이 지역총생산량 증대 현대적인 사회로 발전 고용증대	개발이익의 유출 : 대부분의 관광시설과 사업이 외국인 또는 외지인에 의해서 독점되었기 때문에 관광으로 인한 수입은 외부로 유출되고 관광수입의 50%는 관광객이 이용하는 재료 등에 지출. 지역주민들이 내는 세금은 관광산업에 필요한 사회간접시설건설에 거의 지출 토지, 주택, 음식 등 생활비가 비싸기 때문에 삶의 질과는 동떨어지는 불균형경제발전 지나친 도시화로 인한 피해 심각 새로 생겨나는 직업의 4분의 3은 저임금직종
환경적 측 면	굴뚝 없는 산업으로 환경에 영향을 덜 미친다	관광산업이 과다한 개발과 도시화를 초래하여 해양과 토양의 황폐화와 오염이 심각함 과다한 물과 에너지사용으로 많은 쓰레기, 하수, 폐수 배출을 배출하여 환경오염을 심각하게 하고 있음
사회 문화적 측 면	새로운 사람과 가치가 도입 관광객들에게 이질적인 문화 접촉기회 확대	외지사람들이 과다하게 유입되어 지역공동체구성원 비율의 변동되고 외래문화와 가치의 전달로 전통가치의 추락. 지역주민들이 즐겨 찾던 낚시터, 소풍장소, 휴식장소에 접근이 어려움 하와이고유문화인 예술, 춤, 종교 등이 지나치게 상업화하였음. 원주민들은 그들의 땅에서 쫓겨나고, 외톨이신세가 되었으며 이로 인한 지나친 복지정책에 의존하는 자립심 없는 민족이 되었음. 갈등도 증폭됨
정치 행정적 측 면	좀더 민주적인 사회실현	경제적인 힘이 다국적기업에 집중되어서 모든 정치행정분야를 독점 운영하거나 지역유지를 통하여 조정하고 있음

IV. 국제자유도시의 전제에 대한 비판

1. 예상효과의 반감

1) 고용증대의 효과가 크지 않다.

국제자유도시를 추진하는 목적이 무엇인가를 질문하면, 지방자치단체는 항상 고용창출에 의한 고용확대라고 대답한다. 그러나 이러한 예상은 그리 맞지 않다는 것을 하와이에서 쉽게 볼 수 있다. 현재 하와이는 정규직은 줄어드는 반면에 임시직이 더욱 증가하고 있다. 이들 임시직의 특징은 전문적인 일이 아니며, 임금수준이 매우 낮다는 점이다. 미국의 올랜도에 있는 디즈니랜드도 3만명의 고용창출이 되었으나 대부분의 임금수준은 미국의 평균에 70%로 매우 취약한 수준이며, 이것도 대부분이 임시직이다.(David T.Thorns, 1997, p.191) 설령 고급인력직종이 생겨난다 하더라도 도내보다 국내, 국내보다 외국인에 의해서 더욱 많이 충원될 것이다. 그리고 외국자본에 의한 집단개발은 외국인(특히 중국인)의 대량 유입으로 이루어져 이들에 의해서 고용 창출된 자리가 독점될 가능성이 있다. 특히 앞으로의 사회, 즉 정보화사회가 성장은 있되 고용은 줄어드는 사회이기 때문에 국제자유도시에 의해 지역주민들의 고용이 증대될 것이라는 가정은 재고해야 한다.

최근 정부가 제주도개발특별법에 규정된 지역주민우선고용조항을 삭제하겠다는 방침을 정한 것으로 밝혀졌다.(제주일보, 1999.7.14) 국제자유도시하에서는 당연한 사항임을 인지해야 한다.

2) 세수의 효과도 기대하기가 어렵다.

최근 세계화의 추세가 계속되면서 두드러지게 볼 수 있는 것이 세금사냥이다.

세금관광이란 세금을 줄이거나 회피하기 위하여 돈을 다른 나라로 보내 관리하는 것을 말한다. 이에 대한 몇 가지 예를 보자.

독일에서 가장 수익성 높은 자동차 회사 BMW는 1988년에 5억4천5백마르크를 독일세무서에 송금했다. 그런데 4년이 지난 뒤에는 이 액수의 6%인 3천1백만 마르크만을 세금으로 냈다. 그 이듬해인 1993년에 증가한 순이익과 주주 배당금 동결에도 불구하고 오히려 손실이 났다고 입증하여 3천2백만 마르크(160억)를 세무서로부터 반환 받을 수 있었다. '우리는 세금이 가장 높은 곳에서 비용이 발생하도록 회계장부를 처리를 하며, 그곳은 바로 독일 국내이다. 전문가들에 따르면, 이 대기업은 이러한 방법으로 1989년과 1993년사이에 약 10억마르크(약 5천억원)이상의 세금을 절약했다고 한다. 또한 전기·전자분야의 거대기업인 지멘스의 경우에도 세법상으로는 본사 위치를 외국으로 이전한 상태이다. 그리하여 1994-5에 이르는 회계연도(1년)에 발생한 21억 마르크의 수익 가운데 독일 정부는 1억마르크 이상의 세금을 한 번도 징수하지 못했다. 심지어 1996년에 지멘스는 세금을 한푼도 내

지 않았다. 왜냐하면, 수익 대부분을 외국에서 발행하였기 때문이다.

BMW 는 벨기에 지사에서 자동차 한 대도 생산하지 않으면서 전체 기업수익의 3분의 1을 벌어들인 것으로 되어 있을 지경이다. (강수돌역, 세계화의 덫(한스피터 마르틴, 하탈 드 슈만, 1997) pp.348-352)

이는 자동차에서만 볼 수 있는 것이 아니다. 다른 여타의 사업에서도 흔히 볼 수 있는 경우다. 최근에 신문보도에 따르면, 정부와 제주도 지방자치단체는 앞으로 제주지역에 투자하는 외국인 기업에게는 100%의 지방세와 국세를 장기간에 걸쳐 감면해 줄 예정이라고 한다. 이것은 결국 세수의 확대가 불가능함을 의미한다.

2. 지방정부의 지역통제력 약화

1) 나가는 돈은 급증할 것이다.

현재와 같이 가장 낮은 과세를 위한 국가간 경쟁은, 가장 푸짐하고 국고보조금 선물경쟁과 동시에 일어나고 있는 상황에서는 지방자치단체는 보조금을 비롯한 사회간접시설유지와 건설에 막대한 예산을 계속 쏟아 부어야 한다. 하와이 주정부의 예가 바로 이를 반증하고 있다. 이제는 유망한 기업을 유치하기 위해서는 70%이상 보조금을 줄 정도로 각국간에 보조금 경쟁이 붙어 있다. 이는 결국 중앙이나 지방정부의 몫일 수밖에 없다. 그러나 이러한 막대한 보조금을 주면서도, 이에 대한 의사결정권에 참여하거나 통제할 수는 없게 되었다.

어떤 나라나 지역이 엄청난 실업의 위협에서 허덕이거나 정치적 불안에 휩싸여 있다면, 이 보조금의 수준은 한없이 올라갈 것이다. 1993년에 벤츠사가 미국 알라바마주에 입성할 때는 총비용의 55%를 부담했다. 미국의 전자대기업중에 하나인 ADM(Advanced Micro Devices)는 독일 드레스덴에 반도체공장을 세우기 위하여 들어갔다. 이 회사는 연방정부와 주정부로부터 건설비 보조로 직접 8억마르크(총비용에 35%임)을 받았고, 10억마르크는 신용보증을 서주기로 하였으며, 국가가 소유하고 있는 은행들이 컨소시움이 5억마르크를 보조금으로 지불하였다. 결과적으로 이 대기업은 투자액의 5분의 1를 스스로 부담하지 않아도 되게 되었으며, 거의 모든 시장위험은 납세자인 시민의 것으로 이전되었다.(세계화의 덫, p.356)

2) 반면에 들어오는 돈은 예상보다 적다.

이미 기술한 바와 같이 계속되는 세금감면과 세율인하 때문에 세수원이 현저하게 줄어들 것이다. 결국 지방정부는 재정의 규모가 점차로 적어질 것이기 때문에 각 분야에 대한 통제력이 현재보다 약화될 수밖에 없을 것이다.

3) 현재 지방부채가 많기 때문에 재정적자도 한계가 있을 것이다.

현재 제주도 재정상태는 부채과다로 예산대비 부채비율 91.35%로서 전국에서 최고이다.

그리고 주민 1인당 부채부담액도 140만원으로서 전국에서 최다다. 이러한 결과 전국에서 재정위기순으로 보면 4위다. 다음 표가 이에 대한 것을 말해 준다.

〈표 4〉 채무압박에 따른 재정위기 정도

순 위	시도별	제3주성분득점
1	대구	1.77780
2	광주	1.19838
3	부산	1.12005
4	제주	1.11246
5	대전	0.70756
6	충남	0.05906
7	강원	-0.00838
8	전북	-0.11334
9	전남	-0.26779
10	경북	-0.28877
11	경남	-0.37843
12	인천	-0.42763
13	서울	-0.66418
14	충북	-0.83594
15	경기	-1.01651
16	울산	-1.97434

따라서 돈이 없는 지방정부는 각 분야에 대한 통제력이 현저하게 떨어지게 될 것이며, 이는 결국 기업가의 의도대로 개발될 수밖에 없을 것이다.

3. 외부인에 의한 지방정치 통제

대량인구의 유입으로 유권자 판도가 달라질 것이다. 따라서 제주도 토박이가 자치단체장과 지방의원을 독점하는 시대는 종국을 고할 것이다. 더군다나 세계화라는 미명하에 외국인에게도 투표권을 부여한다면, 이 속도는 가속화될 것이 분명하다. 이렇게 되면, 지방정치는 제주도와 지역주민의 이익보다는 초 국가기업의 이익을 우선하는 정경유착의 꼭두각시가 될 것이다.

하와이의 경우, 하와이가 미국에 편입된 1958년부터 지금까지 자본가와 지역유지와의 유착에 의해 민주당이 하와이의 중앙과 지방정치를 독점하고 있다. 자본가들이 지역정치를 좌지우지하는 대표적인 예인 것이다.

4. 자연환경의 급속한 파괴

국제자유도시와 같은 대형위주의 개발사업은 가장 먼저 자연환경파괴의 문제를 낳는다는 것은 당연하다. 하와이의 조사에 의하면(Ira Rohter, 1991), 대형위주의 사업이 시작된 60년이후와 그 전을 비교해 보면, 대량하수의 유입으로 바다물의 농도가 묽어지고, 오염은 가속화되고 있으며, 천연림과 야생동물은 무려 85%가 감소되었으며 그외에도 지하수오염, 기름유출에 따른 연안 오염 등 나열할 수 없을 만큼 자연환경이 급격하게 악화되었다고 나타났다. 제주도의 중산간지역이 제주도민의 지하수젖줄인 점과 동시에 개발의 가능성을 무한히 가지고 있는 있다는 점에서 정책과정에 많은 갈등이 노정될 것이라 사료된다. 만약에 현재 제주도의 방침대로 중산간 지역을 중심으로 국제자유도시의 시설이 신설이 되면, 지하수의 오염과 더불어 해안과 바다의 오염 등 자연환경파괴의 심각성이 빠른 시일안에 심각하게 나타날 것은 명약관화하다.

5. 일차산업의 침체와 몰락

일차산업은 현재 제주지역산업에서 차지하는 비율이 30%이다. 이는 전국 평균 10%내외에 비추어 볼 때 전국에서 가장 높은 수준이다. 이러한 비율이 높은 1차 산업이 붕괴는 이 분야에 종사하고 있는 사람들이 대부분 제주도 토박이라는 점에서 제주도주민의 위상을 근본적으로 바꾸어 놓는 것이 된다.

1차 산업은 이외에도 여러 가지 의미가 큰 산업이다. 1차 산업은 조수입면에서 전국 평균에 120%를 상회하고 있는 등 제주도민의 입장에서 보면, 부가가치가 높은 산업이다. 이러한 높은 수입은 대부분이 지역화되어 도내에 남는다. 그러나 관광산업의 수입은 외부로 대부분 유출되는 것이 현실이다. 1차 산업이 관광산업의 진흥과 함께 그 면적면에서나 종사자 면에서 감소되는 것이 사실이다. 더군다나 국제관광지로 변신하는 곳에서는 이러한 비율이 더욱 급증하게 된다는 것이 국제관광학자들의 견해이다.(Linda K. Richter, 1994, pp.1-22)

지난 어느 한 연구소에서 흥미있는 결과를 내놓았다. 각 지역이 경제고통지수에 대한 조사결과이다. <표 5>가 이에 대한 것이다. 이 조사보고서에 의하면 제주지역이 IMF이후 경제고통의 정도를 나타내는 경제고통지수가 전국에서 가장 낮은 것으로 나타났다. LG 경제연구원이 - 실업률, - 물가상승률 - 어음부도률, - 산업생산증가율 등 4가지 지표를 중심으로 경제고통지수를 분석하였다.

지난해 제주도의 경우 실업률이 3.3%를 기록, 전국평균 6.8%보다 낮았고 1.3%(전국평균 -8.1%)로 전국에서 유일하게 플러스를 기록하였다. 그리고 어음부도율은 1.0%(전국평균 0.52%), 물가상승률은 7.7%(전국평균 7.5%)로 각각 나타났다. 제주지역의 경제고통지수

가 전국에서 가장 낮다는 것은 제주도가 IMF한파를 타지역에 비해 상대적으로 덜 받고 있다는 것을 의미할 뿐, 절대적인 수준에서 경제가 나아졌다는 것을 뜻하지는 않는다.

그 원인을 이 연구소는 1차 산업이 버티어 준 것으로 보고 있다. 한 쪽에서는 IMF로 인하여 관광객이 국내, 그 중에서 특히 제주로 향하였기 때문이라고 하였지만 IMF하인 '98년도 관광객 수는 전년도 대비 100만 정도가 줄어들었기 때문에 이 주장은 설득력이 없다. 이처럼 1차 산업은 제주지역의 산업수호신으로서의 역할을 다하고 있는 것이다. 이러한 산업이 관광산업을 비롯한 3차 산업에 투자와 관심을 집중시키는 국제자유도시로 인하여 큰 피해를 볼 것이다. 이 결과가 도민과 제주도의 미래에 얼마나 큰 악영향을 미칠지에는 재론의 여지가 없다.

〈표 5〉 전국경제고통지수 비교분석

순 위	노태우정부 (91 - 91)	김영삼정부 (93 - 97)	김대중정부 (98)
1	부산 4.9	대전 3.8	부산 4.3
2	대구 4.1	부산 2.8	광주 2.7
3	대전 1.2	전북 1.7	인천 2.6
4	전북 1.0	대구 1.6	울산 1.7
5	제주 1.0	제주 0.8	경남 1.4
6	경기 0.9	인천 0.4	강원 0.2
7	강원 -0.1	광주 0.4	대전 0.0
8	인천 -0.1	경기 0.2	충북 -0.3
9	서울 -0.1	충남 -0.3	전북 -0.4
10	충남 -0.4	전남 -1.1	대구 -0.9
11	광주 -0.5	강원 -1.5	서울 -0.9
12	경북 -1.7	경북 -1.5	전남 -1.1
13	충북 -3.8	충북 -2.2	충남 -1.4
14	전남 -4.0	서울 -2.9	경기 -1.5
15			경북 -2.5
16			제주 -3.8

참고 : LG 경제연구소

6. 지역주민의 위상과 정체성의 급락

국제자유도시가 진행되면 될수록 과거 종속이론에서 제기되었던 문제점들이 현실로 나타날 것이다. 다시 말하면, 외국자본의 지배로 인한 내적산업과 계층의 격차가 심각하게 나타날 것이며, 개발이익의 해외유출, 지역의 정치와 경제, 그리고 사회와 문화분야까지 지배하는 현상이 나타날 것임은 타 지역의 예에서도 쉽게 볼 수 있다.

외국의 예를 보면, 외국의 자본을 중심으로 관광산업을 하는 나라는 대체로 외국자본전

용단지를 조성하여 운영하고 있다. 이 비율, 다시 말하면 그 나라의 관광산업중 이와 같은 외국의 전용관광단지가 차지하는 비율은 Fiji가 56%, Cook Islands가 50%, St. Lucia가 45%, Bahamas가 43%, Antigya, Aruba, 그리고 Hong Kong이 41%를 차지하고 있다.

이렇게 주요사업이 그 지역에 절대적인 영향력을 행사하기 때문에 지역주민들이 자기 지역에 대한 지배력과 정체성은 취약해 질 수밖에 없는 것은 당연한 현상이라 할 수 있다. (John Brohman, p.55)

7. 기존 기업의 경쟁력 약화와 퇴출

현재 국제자유도시정책은 앞으로 오는 외국기업에 대한 것이다. 강조 세금의 장기간 감면, 토지의 무상 또는 저지대로 임대, 막대한 보조금을 비롯한 각종 재정과 행정적 지원이 이들 외국기업에게 주어질 것이다. 반면에 과거에 보조금은커녕 오히려 술한 규제 속에서 사업을 시작한 현재 기업들은 앞으로도 세금감면이나 보조금 지급의 대상에서 제외될 것이 당연하다. 따라서 경쟁력이 급격하게 떨어지게 되고 이들 기업은 망하거나 아니면 싼값에 다른 외국기업에 넘겨질 수 밖에 없을 것이다.

V. 국제자유도시에 대한 대안의 고찰

지금까지 국제화와 세계화에 따라 나타나는 여러 가지 변수가 지역개발에 어떠한 영향을 미치는가에 대하여 살펴 보았다. 요약하면, 제주도와 중앙정부는 제주지역개발의 패라다임을 과거 중앙정부와 외지 자본가에 의한 국내의 외생적 개발에서 초 국가자본에 의한 개발인 국제자유도시정책으로 일대 전환시키려고 진력을 다하고 있다. 내생세력이 취약하고 세계화의 흐름에 준비가 되어 있지 않은 제주지역은 이러한 국제자유도시형 지역개발로 인하여 득보다 실이 많을 것임은 타지역의 예에서 증명할 수 있다. 초국가자본에 의한 개발로 나타나는 전형적인 모습인 외국인과 외국자본의 지배, 의존성, 사회문화와 공간구조의 양극화, 환경파괴, 문화정체성의 상실, 지역주민과 지방자치단체의 지역에 대한 통제력 상실 등 심각한 문제가 발현할 것이라 짐작된다.

그러나 일한 문제점에도 불구하고 중앙정부와 지방정부는 정치와 경제논리에 집착하여 국제자유도시를 강력하게 추진하려 하고 있다. 그러나 이와 같은 외국자본에 의한 대형위주의 사업은 21세기의 화두인 세계화, 지방화, 녹색화, 정보화에 반한다는 점에서 재고에 재고를 하여야 한다. 이러한 전제하에서 제주국제자유도시에 대응하는 대안을 제시한다면 소고적 차원에서 다음과 같은 방향으로 제주지역개발은 나가야 한다고 주장하고 싶다.

첫째, 방향은 지식산업, 문화산업, 환경산업에 집중시켜야 한다는 것이다.

둘째, 새로운 것, 대형만을 찾지 말고 현재하고 있는 사업이라도 충실해 본 후에 국제자유도시를 할 것인가를 생각해도 늦지 않았다는 점이다.

셋째, 정치논리에서 벗어나야 한다는 점이다. 본인의 임기기간에 전임 자치단체장 또는 대통령과는 차별화된 정책을 시행하겠다는 강박관념에서 벗어나야 한다.

넷째, 작은 것이 아름답다라는 말에 귀를 기울여야 한다는 점이다. 생태관광, 체험관광은 작지만 최근에 가장 국내외 관광객으로부터 가장 사랑받는 종목이다.

다섯째, 현재 장애요인이 되고 있는 각종 규제의 정비, 도민의식의 개선, 지방자치단체의 능력배중에 더욱 노력한다면 국제자유도시정책의 효과보다도 도민의 삶의 질 증대라는 점에서는 더 큰 효과가 날 것이다.

마지막으로, 자치시대이기 때문에 적어도 지방자치단체가 지역개발을 주도해야 한다는 점이다. 아무리 먹고 싶은 떡이라도 자기 목구멍보다 크다고 생각하면 과감하게 포기하는 상식이 요구된다. 할 수 있는 것만 하는 지방정부가 21세기의 화두인 작고 강한 정부인 것이다. 이러한 점에서 보면 아직도 대통령의 말을 주민의 의사보다도 절대 우선시 하는 자치단체장과 공무원들의 인식전환이 시급하게 이루어져야 한다. 지금 제주도가 추진하고 있는 국제자유도시도 대통령 말 한마디를 큰 방패로 삼아 모든 것을 여기에 꿰매어 놓은 인상이 짙다. 그러다 보니 여론조사에서부터 무리를 하게 되었고, 안을 제시해 본적도 없는 세미나를 공청회처럼 미화시키는 결과를 낳았다.

제주도는 황금알을 낳는 거위라고 한다. 황금에 눈이 어두워 성급한 나머지 거위배를 가르느 우를 범한 이솝이야기를 이제 곰곰이 생각해 볼 때다.

참고문헌

- Yang, Young-Cheal, Political Economy of Cheju Tourist Development, Seoul Association for Public Administration, Korean Society & Public Administration Studies, Vol.9, No.2, 1999
- David C. Thorns, The Global Meets the Local Tourism & The Representation of the New Zealand City Urban Affairs Review, Vol.33, November, 1997
- Linda K. Richter, The Politics of Tourism in Asia, university of Hawaii Press, 1994
- Kevin R. Cox, Spaces of Globalization -Reasserting the Power of the Local, The Guilford Press
- Saskia Sassen, The Global City (New York, London, Tokyo), Princeton University Press, 1991

- Ankie Hoogvelt, Globalization and the Postcolonial World -The New Political Economy of Development, The Johns Hopkins University Press, 1997
- Jamie Schnurr Susan Hoitz, The Cornerstone of Development -Integrating Environmental, Social, and Economic Policies, International Development Research Center, 1998
- Ira Rohter, A Green Hawai'i, Na Kane O Ka Malo Press, 1991
- Randall W.Roth(ed.), The Price of Paradise, Mutual Publishing, 1992
- Harry G. Matthews, International Tourism, Schenkman, Publishing Co., 1978
- David Harrison(ed), Tourism and the Less Developed Countries, Halsted Press, 1992
- Linda K. Richter, The Politics of Tourism in Asia, univ. of Hawaii Press, 1989
- 강수돌 역, 세계화의 덫, 영림카디널, 1998
- 양영철, 내성적 지역개발에 관한 연구, 건국대학교 대학원, 박사학위논문, 1991
- 정정길, 정책학원론, 대명문화사, 1989